

BAB I

PENDAHULUAN

Pada bab ini akan membahas masalah problematis berdasarkan pertanyaan penelitian. Penulis juga menempatkan kerangka teoritis yang akan membantu mengidentifikasi fenomena dan merumuskan hipotesis. Bab ini juga memuat penjelasan tentang metodologi penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, dan sistematika penulisan.

A. Latar Belakang Masalah

Pada tanggal 11 Januari 1964, Dr. Luther Terry yang merupakan ahli bedah umum layanan kesehatan masyarakat mengeluarkan laporan pertama dari komite penasihat ahli bedah umum tentang bahaya rokok bagi kesehatan manusia (CDC, 2019). Dalam laporan tersebut mengatakan bahwa merokok dapat menyebabkan kanker, serangan jantung dan paru-paru. Laporan ini merupakan pemicu gerakan pertama Amerika Serikat dalam memerangi rokok, dan kemudian disusul oleh negara-negara lain di belahan dunia (Armandhanu, 2016).

Pada tahun 1969 Amerika Serikat mengeluarkan kebijakan pelarangan iklan rokok di radio dan televisi namun kebijakan tersebut baru terlaksana pada tahun 1971. Kemudian pada tahun 1972, Surgeon General kembali mengeluarkan laporan bahwa orang yang terkena paparan asap rokok juga dapat menyebabkan kanker serta gangguan pada kehamilan dan janin. Setelah mengetahui bahaya merokok tersebut, kemudian Amerika Serikat mengeluarkan kebijakan menyertakan peringatan bahaya merokok pada bungkus rokok yang diperjual belikan (Armandhanu, 2016).

Banyak negara yang berlomba-lomba berkampanye agar masyarakat sadar akan bahaya merokok dan berhenti untuk merokok namun tidak dapat dipungkiri bahwa negara-negara tersebut juga melegalkan jual beli dan konsumsi rokok, hingga akhirnya rokok ataupun tembakau menjadi permasalahan paling kontroversial di berbagai negara. Situs web *Centers for Disease Control and Prevention* Amerika Serikat menyatakan bahwa penyebab nomor satu penyakit

kanker paru-paru yaitu rokok sigaret. Merokok juga dapat menyebabkan denyut jantung dan tekanan darah bekerja lebih cepat dari pada seharusnya (Debora, 2017).

World Health Organization (WHO) menyatakan bahwa merokok merupakan permasalahan kesehatan utama di dunia yang dapat menyebabkan kematian. WHO memperkirakan enam juta orang meninggal setiap tahunnya karena kebiasaan merokok tembakau, termasuk lebih dari 600.000 orang menjadi perokok pasif akibat dari terkena paparan asap rokok (Kennedy, 2014). Pada tahun 2020- 2030 epidemi tembakau dapat membunuh 10 juta orang per tahun, 70% terjadi di negara-negara berkembang (WHO, 2008).

Hanya dalam waktu 1 menit penjualan rokok mencapai 10 juta atau 15 miliar lebih batang perhari di seluruh dunia. Laporan beberapa penelitian menyatakan bahwa saat ini jumlah perokok sekitar 1.1 milyar dan akan meningkat dalam beberapa tahun kedepan menjadi 1.6 milyar perokok (Xiang, 2015). Organisasi internasional telah mengangkat epidemi tembakau sebagai fenomena yang harus segera dikendalikan karena sangat berbahaya bagi kesehatan manusia dengan membuat langkah besar dalam meningkatkan kesadaran dan menerapkan peraturan dalam beberapa dekade terakhir.

Pada abad ke-20 diakui secara luas bahwa tembakau merupakan sebuah bencana bagi kesehatan masyarakat (Commission On Macroeconomics and Health, 2001). Melihat industri tembakau yang terus berkembang dan bertambahnya jumlah perokok setiap harinya maka Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) sebagai organisasi internasional yang mengatur tentang kesehatan masyarakat mengeluarkan kerangka kerja untuk mengendalikan penggunaan produk tembakau yang diatur dalam FCTC (*Framework Convention on Tobacco Control*).

Target FCTC adalah membentuk program untuk meregulasi tembakau agar penggunaan tembakau dapat dikurangi serta mendorong penghentian. FCTC merupakan hukum internasional yang mempunyai kekuatan dan bersifat mengikat secara hukum terhadap negara-negara yang meratifikasinya (Kemenkes, 2017). Pada tanggal 27 Oktober 2004, Australia merupakan negara pertama yang meratifikasi FCTC. Pada tahun 2006, sebanyak 183 negara di dunia telah

meratifikasi *Framework Convention on Tobacco Control* (Kurniawan, 2019).

Pada tahun 2011, organisasi kesehatan dunia (WHO) melakukan penelitian melalui *World Cancer Research Fund* (WCRF) menyatakan bahwa Australia sebagai negara peringkat ketiga menderita penyakit kanker di dunia setelah negara Denmark dan Irlandia dengan jumlah sedikitnya 314 dari 100.000 penduduk (Detik Health, 2011). Rokok merupakan penyebab kematian tertinggi yang bisa dicegah. Terkait dengan rokok dua kubu partai buruh dan liberal nyatanya setuju dengan adagium “Jika anda memutuskan jadi perokok, maka Australia bukanlah untuk anda”. Sejak awal tahun 2000, Australia sudah menerapkan aturan mengenai penyebaran asap tembakau yang merupakan pemicu berbagai macam penyakit. Di negara federal ini, rokok tidak bisa lagi menjadi iklan display. Bahkan, dalam retail rokok itu sendiri harus melampirkan tulisan “*SMOKING KILL’S YOU*” dengan tulisan kapital dan ukuran setengah dari ukuran nama toko (Thahir, 2018).

Kebijakan yang digagas oleh *National Preventative Health Taskforce* terjadi di akhir pemerintahan perdana menteri John Howard dari partai Liberal (1996-2007) dan kemudian diteruskan oleh Kevin Rudd dari partai Buruh (2007-2010). Dalam kampanyenya, Kevin Rudd akan menindaklanjuti masalah rokok yang berdampak pada kesehatan warga Australia. Kelompok anti rokok Australia mendesak Kevin Rudd untuk menaikkan cukai rokok (Musyarofah, 2016). Meskipun cukai rokok telah dinaikkan namun warga Australia masih cukup banyak yang mengkonsumsi tembakau. Kevin Rudd dianggap kurang tegas dalam mengambil kebijakan mengenai produk tembakau. Hingga posisi Kevin Rudd digantikan oleh Julia Gillard. Pada tahun 2003, Julia Gillard pernah diangkat menjadi *shadow* Menteri Kesehatan. Julia Gillard dipandang sebagai salah satu pejabat berprestasi di kubu pemerintah di parlemen dan media setelah Partai Buruh menang besar dalam pemilihan umum Australia pada tahun 2007 (BBCNews, 2010b).

Julia Gillard merupakan wanita pertama yang menjadi perdana menteri Australia. Dibalik terpilihnya Gillard bukan hanya karena terjadi pergolakan dalam internal Partai Buruh Australia (*Australian Labor Party*) yang

memaksa Kevin Rudd harus mundur dari jabatannya, namun juga dikarenakan latar belakang Gillard untuk menduduki posisi strategis tersebut. Posisi Gillard sebelumnya menjabat sebagai wakil perdana menteri Australia, merangkap sebagai menteri tenaga kerja, menteri sosial dan menteri pendidikan sehingga menempatkan Gillard sebagai calon pengganti utama Kevin Rudd (Alami, 2010). Dalam hal ini Julia Gillard dengan tegas menerapkan kebijakan *The Tobacco Plain Packaging Act* untuk mengurangi penggunaan rokok tembakau di Australia.

Pada tanggal 11 November 2011, Parlemen Australia mengesahkan *The Tobacco Plain Packaging Act 2011* yang merupakan peraturan mengenai pengemasan produk tembakau pertama yang ada didunia (Libernam, 2012). Kebijakan ini merupakan suatu langkah dalam rangka meningkatkan kesehatan masyarakat, dengan cara meminimalisir jumlah individu yang baru mulai merokok dan mengkonsumsi produk tembakau (AK & Fidelia, 2006). Keputusan yang diambil oleh Perdana Menteri Julia Gillard tentang kemasan polos ini ditentang oleh lima negara anggota WTO yaitu Ukraina, Honduras, Republik Dominika, Kuba dan Indonesia. Selain itu, perdana menteri Julia Gillard juga mendapat perlawanan dari beberapa perusahaan besar rokok. Namun Perdana Menteri Julia Gillard tetap mempertahankan keputusannya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, maka rumusan masalah yang bisa ditarik yaitu **“Mengapa Perdana Menteri Julia Gillard Mempertahankan Kebijakan *Tobacco Plain Packaging* di Australia Pada Tahun 2010-2013?”**

C. Kerangka Teori

Teori Peran (*Role Theory*)

Teori peran (*Role theory*) merupakan perpaduan antara teori, orientasi dan disiplin ilmu. Teori peran berasal dari ilmu psikologi, sosiologi dan antropologi (Sarwono, 2002). Istilah “peran” sendiri diambil dari dunia teater, dimana seorang aktor harus memainkan peran dan berperilaku secara tertentu sesuai

dengan posisinya sebagai tokoh yang dipilih. Aktor dalam teater tersebut kemudian dianalogikan dengan posisi dalam bermasyarakat, dimana perilaku yang diinginkan tidak akan berdiri sendiri tetapi selalu berkaitan dengan orang-orang lain yang berhubungan dengan aktor atau orang tersebut. Dari sudut pandang inilah teori-teori peran mulai disusun.

Stephen G. Walker telah melakukan studi mengenai Teori Peran dan Analisis Politik Luar Negeri pada tahun 1987. Studi inilah yang menjembatani teori peran dengan studi hubungan internasional. Menurut Walker teori peran bersifat deskriptif, eksplanatoris dan organisatoris untuk studi politik luar negeri (Haryanto, 2014). Bersifat deskriptif karena teori peran dapat memberikan banyak kategori kepercayaan dan identitas yang dimiliki oleh individu maupun kelompok. Eksplanatoris karena nilai-nilai yang ada dalam teori peran berasal dari teori umum yang bisa digunakan bersama dengan teori atau pendekatan lain. Teori peran juga bersifat organisatoris karena pengkaji dapat fokus di beberapa level analisis, sekaligus menjembatani level analisis dalam studi politik luar negeri (Thies, 2020).

Selama ini teori peran sering digunakan untuk menganalisa kebijakan luar negeri. Teori peran mampu memahami perilaku kelompok yang terlibat dalam pengambilan keputusan. Teori peran merupakan konsep yang dapat menghubungkan perilaku individu dari berbagai level analisa. Individu, institusi, komunitas, negara, organisasi internasional dan supranasional merupakan sebuah sistem yang saling terhubung dimana mereka semua merupakan elemen dari sistem yang lebih besar. Perilaku elemen dalam suatu sistem dapat disebut sebagai peran (Walker, 2013).

Peranan menurut K.J Holsti dalam bukunya "*International Politics: A Framework for Analysis*" yaitu;

"Konsep peranan bisa dianggap definisi yang dikemukakan oleh pengambil keputusan terhadap bentuk-bentuk umum, keputusan, aturan, dan fungsi negara dalam suatu atau beberapa masalah internasional. Peranan juga merefleksikan kecenderungan pokok, kekhawatiran, serta sikap terhadap lingkungan eksternal dan variable sistematis geografi dan ekonomi".

Holsti memberikan tiga kriteria untuk

mengklasifikasikan tujuan-tujuan politik, yaitu:

1. Nilai atau norma, yang menjadi tujuan para pembuat keputusan.
2. Jangka waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, dengan adanya tujuan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.
3. Tipe tuntutan yang diajukan suatu negara kepada negara lain (Holsti, 1983).

Selain itu, Holsti juga menyebutkan bahwa level analisis individu (pembuat keputusan) merupakan proses analisa kebijakan luar negeri yang dilandaskan atas dasar karakteristik pemimpin atau individu pemegang kekuasaan dalam perumusan dan penetapan kebijakan dalam suatu negara. Analisa pada tingkat individu diangkat sebagai usaha untuk memetakan karakteristik individual pemimpin dengan tujuan untuk lebih memahami dan memprediksi kebijakan luar negeri dari suatu negara (Holsti, 1983).

Pada tahun 1970 teori peran dalam Hubungan Internasional pertama kali dicetuskan oleh K.J Holsti dalam literturnya yang berjudul “*National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*”. Munculnya konsep ini berdasarkan perkembangan artikulasi oleh para ilmuwan Hubungan Internasional terhadap perilaku sebuah negara. Dalam tulisannya, Holsti mengatakan kecenderungan para pengkaji ilmu Hubungan Internasional menyebut negara dengan identitas negara dalam interaksi internasional (Holsti, 1970). Kemudian Holsti melakukan penelitian lebih lanjut untuk mengetahui peran apa saja yang dimiliki oleh negara dalam sistem internasional. Dalam penelitiannya menyatakan bahwa perilaku negara ditentukan oleh status negara, konsepsi peran nasional, tuntutan dan harapan peran dari negara lain.

Terdapat tiga konsepsi peran yaitu *Role Prescription*, *National Role Conception* dan *Role Performances* dan (Haryanto, 2014).

Role Prescription merupakan peran yang diharapkan atau tindakan dari sistem internasional. Konsepsi ini adalah faktor-faktor lingkungan eksternal dari suatu negara yang

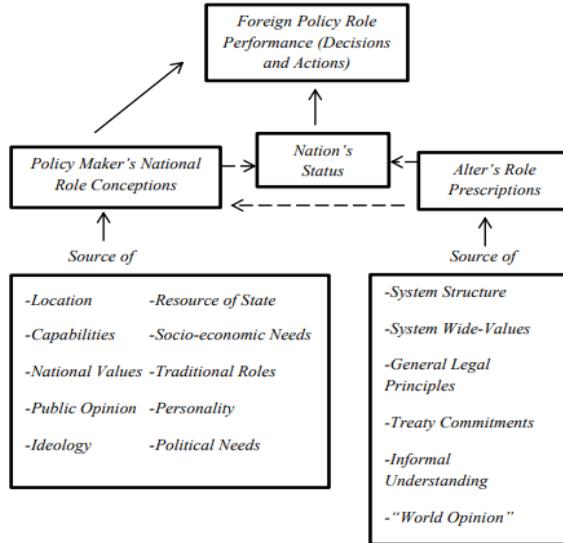
berpotensi dalam menentukan *Role Conception* oleh para pembuat kebijakan luar negeri negara tersebut. Harus diakui bahwa konsepsi ini mempunyai hubungan dengan analisis kebijakan luar negeri, namun dalam studi Holsti konsepsi ini akan selalu dipertimbangkan. Penekanan berada pada *National Role Conception* dan sumber domestik dari konsepsi tersebut.

National Role Conception merupakan gambaran yang diutarakan oleh pembuat kebijakan tentang tujuan atau fungsi yang cocok untuk negara mereka sendiri yang ditujukan kepada lingkungan diluar negaranya. Konsepsi ini adalah aspek pemikiran yang penting dalam pengambilan keputusan luar negeri dalam keseharian suatu negara. Dalam konsepsi ini meliputi definisi pembuat kebijakan terhadap segala hal seperti keputusan-keputusan, komitmen-komitmen, peraturan- peraturan, dan tindakan-tindakan yang cocok bagi negaranya, atau fungsi, yang mana merupakan hal yang harus dilakukan untuk keberlanjutan didalam sistem internasional atau didalam sistem regional (Holsti, 1970).

Role performances merupakan perilaku negara dalam politik internasional (Haryanto, 2014). Dalam konsepsi *Role Performances* (wujud perilaku) dapat berupa tindakan seperti sikap, keputusan, fungsi dan komitmen terhadap negara-negara lain (Antuli et al., 2019). Konsepsi peran yang dikatakan oleh Holsti terinspirasi dari ilmu Psikologi sosial dan ilmu Sosiologi tentang peran individu didalam masyarakat. Kebijakan luar negeri merupakan hasil dari peran nasional yang dimiliki para pengambil kebijakan.

Konsepsi yang dimiliki para pengambil kebijakan bersumber dari letak (lokasi) negara, kemampuan sosial ekonomi dan sumber daya, ideologi, nilai-nilai sosial, opini publik, peran tradisional, *personality* dan kebutuhan politik (Holsti, 1970). Berdasarkan konsep yang dimiliki, para pengambil kebijakan memiliki “ego” dalam membuat keputusan, adanya persepsi tersebut dipengaruhi oleh status negara dan nilai-nilai yang seharusnya dianut negara tersebut seperti perjanjian internasional, prinsip-prinsip internasional, pemahaman informal dan peraturan yang berlaku (Haryanto, 2014).

Gambar 1.1: Sumber dan Variabel dalam Teori Peran



Sumber : (Holsti, 1970, p. 245)

Bagan diatas menjelaskan bahwa *Role Performances* berasal dari peran nasional suatu negara, hal ini dapat dilihat dari hasil kebijakan luar negeri suatu pemerintah. Hasil dari kebijakan tersebut dipengaruhi oleh sikap, tanggapan, keputusan, fungsi dan komitmen dari negara lain yang kemudian pola atau keputusan tersebut disebut dengan *National Role Conception*. Bagan diatas juga menjelaskan bahwa *National Role Conception* dipengaruhi oleh *Role Prescriptions* dari lingkungan luar, yang bersumber dari hal-hal non-material, seperti nilai umum dari sistem, struktur sistem, prinsip hukum, komitmen atas perjanjian, pemahaman secara informal dan opini dunia atau komunitas internasional.

D. Hipotesa

Hipotesa merupakan dugaan sementara yang didasarkan pada teori. Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dipaparkan dan dianalisa menggunakan Role Theory maka menghasilkan hipotesa atau dugaan sementara yaitu:

Melihat situasi Australia terutama dalam melindungi kepentingan kesehatan masyarakat, Julia Gillard sebagai Perdana Menteri Australia memberlakukan kebijakan *Tobacco Plain Packaging Act 2011* dan dengan tegas membatasi industri yang berbahaya bagi kesehatan publik.

E. Metodologi

1. Jenis Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dimana metode kualitatif lebih fokus pada pengamatan yang mendalam, sehingga penggunaan metode kualitatif dalam meneliti dapat menghasilkan riset atas suatu fenomena yang diteliti lebih komprehensif. Dalam penelitian kualitatif sangat mencermati humanisme atau individu dan perilaku manusia itu sendiri menjadi jawaban atas kesadaran bahwa akibat dari perbuatan manusia dipengaruhi oleh aspek-aspek internal tiap individu. Adapun aspek-aspek internal tersebut yaitu seperti latar belakang sosial individu yang bersangkutan, pandangan politik, dan kepercayaan. Berdasarkan metode penelitian kualitatif ini peneliti ingin mengetahui bagaimana peran perdana menteri Julia Gillard dalam menerapkan kebijakan *Tobacco Plain Packaging*.

2. **Tehnik Pengumpulan Data**

Dalam penyusunan proposal skripsi ini membutuhkan data yang dapat digunakan untuk menganalisa masalah yang dihadapi. Data yang digunakan adalah data sekunder yang merupakan dari bahan-bahan tertulis yang telah dikumpulkan dan dikompilasi sehingga bisa dipertanggung jawabkan dalam menyelesaikan masalah. Tehnik pengumpulan data sekunder dapat diperoleh dengan cara *library research* atau studi pustaka yaitu suatu tehnik dengan cara mengumpulkan data dan informasi litelatur. Data yang diperoleh berasal dari mempelajari beberapa buku, jurnal penelitian, artikel, berita yang dipublikasikan dari berbagai media cetak maupun media *online* di internet dan litelatur-litelatur lainnya yang dapat membantu secara relevan selama proses pembuatan skripsi.

3. **Tehnik Analisa Data**

Setelah data berhasil dikumpulkan kemudian data tersebut diolah dan dianalisa secara kualitatif sehingga mendapatkan hasil yang bersifat deskriptif, dimana data yang diperoleh akan ditelaah dan dianalisa secara mendalam dengan menghubungkan fakta-fakta dan data-data yang ada. Selanjutnya data tersebut akan diinterpretasikan untuk menjawab rumusan masalah dan dengan demikian akan menghasilkan argument yang tepat.

4. **Jangkauan Penelitian**

Untuk membatasi analisis, jangkauan penelitian ini dibatasi berdasarkan jangka waktunya. Tinjauan dalam penelitian ini dimulai dari tahun 2010 dimana pada masa pemerintahan perdana menteri Julia Gillard kebijakan *Tobacco Plain Packaging*

Australia mulai diterapkan sampai akhir masa jabatan perdana menteri Julia Gillard yaitu tahun 2013.

F. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian yang berjudul “Kebijakan *Tobacco Plain Packaging* Perdana Menteri Australia Julia Gillard pada Tahun 2010-2013” adalah:

- a. Untuk mengetahui bagaimana peran perdana menteri Julia Gillard dalam mewujudkan *Tobacco Plain Packaging*.
- b. Untuk mengetahui bagaimana strategi yang digunakan oleh Perdana menteri Julia Gillard dalam menghadapi perlawanan dari beberapa kelompok dan perusahaan negara lain ketika kebijakan mengenai kemasan rokok polos mulai diterapkan.
- c. Untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dampak dari bahaya merokok.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan khususnya pengembangan dibidang teori ilmu hubungan internasional. Manfaat tulisan ini juga untuk melengkapi atau menambah koleksi karya ilmiah dengan memberikan kontribusi atau sumbangsih pemikiran bagi penerapan ilmu hubungan internasional. Selain itu, diharapkan penelitian ini menjadi kerangka acuan dan menjadi landasan bagi penelitian lanjutan.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari empat bab yaitu sebagai berikut:

BAB I

Pada bab I ini berjudul Pendahuluan. Pada bab ini akan berisi latar belakang masalah, yang menjadi landasan dan acuan dalam penelitian. Terdapat kerangka teoritis, hipotesis, tujuan serta manfaat penelitian, jangkauan penelitian, dan metode penelitian.

BAB II

Pada bab II dalam penelitian ini akan berisi tentang persebaran tembakau di Australia yang menjadi pemicu meningkatnya tingkat kematian di negara Australia. Selain itu, pada bab ini juga akan menjelaskan tentang Pemerintahan di Australia dalam menanggapi epidemi tembakau dan sejarah *Tobacco Plain Packaging* serta faktor-faktor yang mempengaruhi ditetapkannya kebijakan tersebut.

BAB III

Pada bab III dalam penelitian ini akan berisi dukungan dari berbagai kelompok ketika *Tobacco Plain Packaging* diterapkan dan akan menjelaskan tantangan-tantangan yang dihadapi oleh perdana menteri Julia Gillard dari para produsen rokok dan negara-negara yang menolak kebijakan *Tobacco Plain Packaging* serta bagaimana strategi yang digunakan oleh Gillard agar dapat mencapai tujuannya dalam mengendalikan produk tembakau di Australia.

BAB IV

Pada bab IV dalam penelitian ini berjudul kesimpulan sekaligus penutup dari penelitian ini. Pada bab ini akan berisi bagaimana hasil yang diperoleh dari pembahasan yang terdapat pada penelitian.